

Russie

Rodion Sulyandziga

Nouvelle loi pour la protection des terres des peuples autochtones

Dès 2001, la Fédération de Russie adopta une loi-cadre visant à octroyer un statut légal permanent aux territoires traditionnellement habités et exploités par des communautés autochtones. D'après cette loi, les peuples autochtones ont un droit d'installation sur des territoires appelés «*Territoires d'Usage National Traditionnel*» (TTP) selon leur appellation en Russie. Même si ces territoires restent propriété de l'État, ils sont censés être contrôlés par les peuples autochtones et - dans une certaine mesure - protégés des industries d'extraction minière ou pétrolière. Toutefois, étant donné sa formulation et son contenu à caractère général, la loi repose sur l'adoption de lois d'application spécifiques pour chaque territoire en matière d'installation et de gestion. Et malgré tous les efforts des organisations autochtones, ces lois d'application n'ont jamais été adoptées, si bien que pas un seul TTP n'a vu le jour dans toute la Russie.

Le combat pour les droits aux territoires des peuples autochtones s'est poursuivi en 2007.

En 2005, lors de leurs protestations contre l'industrie pétrolière, les peuples autochtones de Sakhaline avaient exigé l'application d'une «*Évaluation d'impact ethnologique*» en complément de l'*Évaluation d'impact environnemental*.

Le terme d'«*Évaluation d'impact ethnologique*» était défini par la loi fédérale dénommée «*Loi sur les garanties des droits des petits peuples autochtones de la Fédération de Russie*».

Cette loi avait pour but d'évaluer l'impact de toute activité sur les territoires où les peuples autochtones menaient leur mode de vie et leur culture traditionnels.

Malgré de nombreuses propositions et revendications du RAIPON pour légiférer sur l'évaluation de l'impact ethnologique, les autorités n'ont rien fait depuis le vote initial de la loi, il y a de cela huit ans.

En 2007, le Comité des Affaires de Nationalité de la Douma entreprit un travail intensif pour mettre au point un avant-projet de loi fédérale dénommée «*Loi sur la protection de l'environnement, du mode vie et de l'usage traditionnels des ressources naturelles pour les petits peuples autochtones de la Fédération de Russie.*»

Cet avant-projet aurait réalisé les *Évaluations d'impact ethnologique* et assuré aux peuples autochtones l'usage des terres à bail traditionnel et les ressources naturelles nécessaires à leurs entreprises communautaires (les *obshchinas*).

Pourtant, le Gouvernement fédéral de Russie rejeta le premier avant-projet de loi, sous prétexte que les problèmes autochtones avaient été déjà intégralement réglés par la législation fédérale russe, et qu'il était donc inutile de voter une nouvelle proposition de loi. A l'inverse, les instances régionales de gouvernement insistèrent sur la nécessité d'une telle loi au niveau fédéral.

Le 24 octobre 2007 s'ouvrirent des débats publics pour la défense des besoins des peuples autochtones. L'initiative de ces débats revenait à l'Association Russe des Peuples Autochtones du Nord, de Sibérie et d'Extrême-Orient (RAIPON), l'organisation nationale autochtone regroupant l'ensemble des associations de défense, en collaboration avec la *Public Chamber*, corps consultatif du Président de Russie composé de représentants de la société civile.

Le 25 octobre, des audiences parlementaires se déroulèrent dans les deux chambres du Parlement à l'initiative du RAIPON et du Comité des Affaires du Nord.

Le Conseil d'Etat de la Douma a maintenant approuvé l'avant-projet de la «*Loi fédérale sur la protection de l'environnement, du mode de vie et de l'usage traditionnels des ressources naturelles pour les petits peuples autochtones de la Fédération de Russie*». Ce qui

signifie que la Douma entérine le concept d'ensemble de l'avant-projet. Pour que ce dernier devienne loi, encore faut-il que la position négative du gouvernement se transforme au moins en neutralité.

Propositions d'amendements au Code de la Terre

L'un des obstacles majeurs à l'application des droits territoriaux autochtones en Russie est le *Code de la Terre (zemelny kodex)* qui fut révisé en 2001 dans un esprit de libéralisation et privatisation. Alors qu'il ouvre la voie aux achats et ventes de terres, il ignore largement l'exploitation et la gestion traditionnelles pratiquées par les peuples autochtones. Plus grave encore : il n'assure même pas à ces peuples le droit d'usage gratuit des territoires indispensables à leur survie. Etant donné que le code de la terre ne reconnaît comme formes légales de possession que la propriété privée et la location, il interdit effectivement des titres de propriété tels que les TTP. Il annule donc aussi les garanties légales contenues dans la loi-cadre, à savoir que les peuples autochtones ont le droit d'utiliser gratuitement toute terre qui leur permet de mener leur mode de vie traditionnel.

L'un des objectifs majeurs du RAIPON a donc été de mettre le code de la terre en conformité avec les besoins et traditions des peuples autochtones.

Un avant-projet de loi proposant des amendements au *Code de la Terre* de la Fédération de Russie a été présenté à la Douma avec la collaboration du *Committee for Northern Affairs*. Cet article de loi est la dernière tentative en date pour rétablir dans leurs droits les peuples autochtones sur les terres qu'ils occupaient traditionnellement. A la surprise générale, l'avant-projet de loi qui avait reçu un accueil neutre du gouvernement ne fut pas voté en 2007. Et cela parce qu'au même moment, le gouvernement ressuscitait un autre projet de «*Loi sur les modifications des actes législatifs de la Fédération de Russie* » destiné à les mettre en conformité avec le Code Fédéral Russe. Ce projet de loi fut approuvé en première lecture en 2004, et son application aurait entraîné la modification d'une quantité de lois fédérales concernant les problèmes territoriaux. Mais les Parlements russes régionaux émirent

un avis négatif et le nouveau projet de loi fut révisé par la Douma en 2007. Il fut néanmoins adopté le 25 mai.

Les conséquences pour les lois concernant la protection des peuples autochtones furent les suivantes :

- Abandon d'un article de la «*Loi sur les territoires d'exploitation traditionnelle des ressources naturelles...*» qui accordait aux communautés autochtones l'usage gratuit des territoires situés dans les limites de l'exploitation traditionnelle des ressources. Cependant, un paragraphe identique de la «*Loi sur les garanties des peuples autochtones*» n'est pas concerné.
- Suppression également de l'autorité chargée de délimiter les frontières des territoires d'exploitation traditionnelle des ressources naturelles pour les petits peuples autochtones numériquement faibles, ainsi que du système fournissant aux peuples concernés l'usage de terres appartenant à la Fédération (Point 1 – article 38).
- Suppression enfin de l'autorité gouvernementale russe chargée de l'administration des régions. C'est cette autorité qui régissait l'attribution, l'usage et la protection des terres appartenant aux provinces russes, mais occupées par de petits peuples autochtones numériquement faibles pour un usage traditionnel des ressources naturelles. (Point 2- article 38)

En conséquence du vote de cette loi, le processus de création de territoires destinés à un usage traditionnel des ressources naturelles s'est trouvé complètement paralysé, et le statut des terres déjà acquises par des communautés autochtones (*obshchinas*) est devenu confus.

Des organisations autochtones rapportent maintenant que, dans certaines provinces russes, on demande aux *obshchinas* de faire enregistrer leurs terres en vue du paiement d'un loyer (Krasnoyarsk Kraï, République d'Altai, Kamchatka Kraï) alors que d'autres provinces permettent aux peuples autochtones d'exploiter gratuitement les terres (Nenets, Yamal-Nenets, Khanty-Mansi Autonomous Okrugs).

L'incohérence des politiques du Gouvernement Fédéral de Russie pour tout ce qui touche aux droits territoriaux autochtones éclate dans plusieurs textes votés en 2007, tel que :

- le « *Plan Complet pour la Préparation et l'Application de la Seconde Décennie Internationale des Peuples Autochtones du Monde dans la Fédération de Russie* », ou encore,
- le « *Programme Fédéral de Développement Socio-économique des Provinces du Nord pour 2015* ».

Les deux documents reconnaissent la nécessité de développer une législation pour la libre exploitation des territoires de ressources traditionnelles, ainsi qu'un ensemble de mesures réglementant la création et le fonctionnement desdits territoires. Ils préconisent aussi une méthodologie pour évaluer les dommages causés par les projets industriels dans les zones traditionnellement occupées et exploitées par les peuples autochtones. Le gouvernement a invité le RAIPON à travailler à l'élaboration de tels documents. Les experts du RAIPON formulent et discutent leurs propositions à l'heure actuelle.

En pratique cependant, le gouvernement retarde l'application de ces programmes. On comprendra aisément pourquoi le gouvernement fédéral de Russie adopte une position aussi incohérente quand il s'agit de protéger les droits des peuples autochtones sur leurs terres et d'évaluer les impacts du développement industriel.

Les projets industriels

Le gouvernement russe a échafaudé des projets à grande échelle pour l'extraction et le transport vers l'étranger des combustibles fossiles. Ces projets concernent la construction de pipelines :

- le premier reliant à l'Occident les territoires autonomes Nenets et ceux des Yamal-Nenets Okrugs ;
- un second, partant de Sibérie Occidentale, rejoindra la Chine en Sibérie du sud via l'Altai ;
- un troisième enfin reliera la Sibérie Orientale au Pacifique

Parallèlement, on intensifiera les extractions de gaz et de pétrole sur les écueils de la mer d'Okhotsk.

Ces projets énergétiques sont de plus appuyés par le Kremlin.

Parmi eux, le projet de barrage hydroélectrique *Evenkiiskaya* (anciennement *Turukhanskaya*) en Sibérie Orientale entraînera la création du plus grand lac artificiel au monde, et l'inondation d'immenses zones dans l'ancienne province d'*Evenkiya*, plus une cascade de stations hydroélectriques le long de la rivière Aldan au sud du *Yakutiya*.

Tous ces projets verraient le jour sur des territoires occupés traditionnellement par des peuples autochtones.

A en juger par la façon dont le gouvernement procède en la matière, il considère visiblement que la mise au point d'une consultation et d'une législation solide, avec des dommages et intérêts pour les spoliations dues aux projets industriels, compliquerait grandement sa tâche et accroîtrait le coût d'exécution des plans susmentionnés.

Cela constitue, aux yeux de l'auteur, une erreur monumentale.

Affronter les dommages écologiques, économiques et sociaux d'une telle entreprise après sa réalisation, sans consultation des riverains ni des peuples autochtones peut s'avérer beaucoup plus onéreux pour notre pays que d'inclure un effort de prévention ou d'atténuation des dommages à l'étape des planifications.

Les peuples autochtones du Nord, de Sibérie et d'Extrême-Orient vivent actuellement une période très critique et complexe dans le cadre du développement économique de la Fédération de Russie.

Alors que des projets industriels à grande échelle visent à renforcer le pouvoir économique du pays et son énergie potentielle, on assiste à une appropriation et une réduction des territoires d'élevage, de chasse et de pêche, des pâturages, des sites sacrés occupés traditionnellement par les peuples autochtones du Nord, de Sibérie et d'Extrême-Orient qui sont victimes des plans de développement industriel, ou des Compagnies. Cela aura nécessairement un impact négatif sur la vie économique, culturelle et spirituelle de ces peuples dont quelques-uns

- les plus petits - sont confrontés à une véritable menace pour leur survie.

Le bien-être et l'avenir de ces peuples dépendent directement d'une politique nationale globale, avec des mesures pratiques de soutien en matière d'intégration et de défense de leurs sources de revenus traditionnelles ; mesures prenant en compte les conditions du marché, l'état de l'environnement et la résolution légale des conflits avec les exploitants du sous-sol.

Le problème-clé est le suivant : dans quelle mesure les accords en vigueur avec les compagnies industrielles respectent-elles les intérêts des peuples autochtones du Nord, de Sibérie et d'Extrême-Orient ?

La tendance de ces dernières années va dans le sens d'une accélération des négociations et de la conclusion d'accords entre peuples autochtones et compagnies industrielles. Il y a à cela plusieurs raisons :

- À la pression accrue exercée par les compagnies sur les territoires d'élevage traditionnels répond une réaction croissante des peuples autochtones pour faire respecter leurs droits. Réaction parfois spontanée, mais le plus souvent organisée, et qui pourrait bien, par ses mouvements de masse et ses poursuites judiciaires, entraver l'application des projets. C'est ainsi qu'à la suite d'un conflit soulevé par la dégradation des pâturages et la pollution des rivières, les peuples *Komi Izhems* de la République *Komi* ont obtenu un accord avec SUAL, la plus grosse compagnie russe d'aluminium, qui construit une usine sur leurs territoires traditionnels. De leur côté, les peuples *Evenk* d'*Evenkia* ont affronté RAO EES ROSSIA, la plus grosse compagnie énergétique russe, avec des campagnes de lettres, de consultations, et par le canal des mass medias. Cette compagnie envisage sur leur territoire la construction d'un barrage hydroélectrique qui entraînerait leur déplacement forcé et aurait un impact sur leur mode de vie traditionnel.
- Les investissements réalisés par des institutions financières occidentales telles que *l'International Finance Corporation*

doivent se conformer aux normes internationales sur les droits autochtones. Le cas Sakhaline II est à cet égard typique : les protestations commencèrent sous forme de blocage de routes et d'actions civiles pour aboutir à un accord sur un Plan de Développement.

- Souvent, les compagnies occidentales et leurs filiales subissent la pression d'investisseurs comme les banques internationales pour suivre les normes internationales, ce qui permet d'échapper à l'application de « doubles normes », à savoir des normes différentes selon les lois et pratiques de chaque nation et de bénéficier des meilleures pratiques internationales, encourageant les administrations régionales et le gouvernement fédéral à mettre en œuvre une procédure qui prenne clairement en considération les intérêts des peuples autochtones.

À cet égard, RAIPON joue un rôle capital sur les scènes nationale et internationale. Elle exerce en effet un contrôle ciblé des projets industriels menés à grande échelle sur les territoires des peuples autochtones et procède à des échanges réguliers d'informations avec les organisations régionales, afin que ces dernières puissent relever rapidement les nouveaux défis. Il faut souligner que les chances de parvenir à un accord équitable sur les plans légal, organisationnel et financier sont d'autant plus grandes que le niveau de négociation avec les compagnies est élevé, et la coordination étroite entre les organisations autochtones à tous les niveaux, communautaire, provincial, national.

Néanmoins, c'est avec les compagnies nationales que les organisations autochtones éprouvent le plus de difficultés et de tension dans leur travail.

GAZPROM, par exemple, compagnie publique ayant le monopole du gaz, projette la construction d'un pipeline reliant l'Altaï à la Chine à travers un site autochtone sacré.

D'autres projets concernent RAO UES et HYDRO OGK dans le *Krasnoyarsk Kray* et le *Yakutia*, *Transneft* au *Yakutia* et dans la région de l'Amur, *Rosneft* à Sakhaline et au Kamchatka.

La liste s'allonge et, comme nous l'avons vu, la Fédération de Russie doit encore mettre au point une législation pour résoudre ce problème complexe des droits à la terre et aux ressources naturelles.

Le plus important pour les peuples autochtones du Nord n'est pas d'élaborer des programmes, ni d'inventer des structures superflues chargées de problèmes spécifiques (alcoolisme, santé, éducation etc..) ni de se contenter d'obtenir le droit à la terre, ou l'autonomie.

Les changements ne résident pas dans les structures, mais dans les peuples : ce sont les peuples qui font que la justice et le partenariat ne sont pas des mots vides, mais des mots vivants dans une société de peuples égaux qui détiennent leur avenir entre leurs mains.

Cette foi en un avenir meilleur ne repose pas sur des promesses paternalistes, mais sur la reconnaissance par l'État des injustices passées, jointe à une répartition équitable du pouvoir économique et politique entre les peuples autochtones et la société dominante.

Les changements appropriés ne peuvent être que le fruit d'entreprises associées, interactives, basées sur un soutien mutuel.

En l'occurrence, le problème-clé est de rétablir les peuples autochtones dans leurs droits en tant que nations.

Autrement dit, des groupes de peuples suffisamment nombreux, dotés d'un même sens d'identité nationale, qui constituent la majeure partie de la population d'une ou de plusieurs zones et obtiennent un territoire et une base de ressource pour leur développement économique, leurs propres institutions et la gestion de leur territoire, tant au niveau national que fédéral et provincial.

Les efforts du RAIPON pour éveiller la prise de conscience et l'aptitude à l'action

Les peuples russes autochtones ont été ces dernières années mieux informés de leurs droits. Un vaste réseau existe à travers les provinces.

Le bureau de Moscou du RAIPON :

- distribue des textes sur les droits des peuples autochtones,

- conduit des séminaires pour les dirigeants sur les problèmes de droits et d'information et
- recueille l'information sur l'actualité des provinces par le canal des associations régionales et des centres d'information.

En 2007, RAIPON a dirigé 11 séminaires sur des lieux conflictuels où une assistance précise était nécessaire. Les associations régionales réclament des séminaires d'assistance juridique pour établir des dossiers de droits à la terre (TTP) ; pour juger de l'opportunité à mener des études d'impact ethnologique quand il existe un projet industriel sur des terres traditionnellement occupées par des peuples autochtones.

A la fin de 2007, RAIPON a entrepris une enquête auprès des associations régionales sur l'aboutissement des projets régionaux concernant l'établissement des *Territoires d'Usage National Traditionnel* (TTP's), afin d'aider les *obshchinas* à évaluer la légalité des refus d'attribution de TTP's, et d'analyser la situation d'ensemble des peuples autochtones de Russie face aux législations contradictoires sur les terres.

Les peuples autochtones ont également besoin de consultations et de soutien pratique pour évaluer l'impact ethnologique sur des lieux conflictuels où il existe des projets industriels, parfois en cours de réalisation.

Élargir et renforcer le réseau de centres d'information régionale et attirer la jeunesse autochtone sur ces lieux, tels, doivent être les efforts essentiels du RAIPON s'il veut atteindre ses objectifs.

Olga Murashko est anthropologue et co-fondatrice du groupe IWGIA local de Moscou. Elle travaille pour le RAIPON comme experte sur la question des droits des peuples autochtones de Russie.

Rodion Sulyandziga, Udege de Krasny Yar, Primorsky Kray, est directeur du Centre de Défense des Peuples Autochtones du Nord (CSIPN). Il est titulaire d'un Ph D de sociologie.

Source : The Indigenous World 2008, traduction GITPA, Danielle Aubin